

Capítulo Octavo

Las políticas migratorias municipales como complemento de la coordinación de los sistemas de seguridad social

Un modelo de participación en el ámbito local: el Consejo Municipal de participación del migrante en el Ayuntamiento de Sevilla

DR. EDUARDO ROMÁN VACA
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

I. Seguridad Social y Políticas Migratorias

En una primera aproximación del lector a este trabajo puede parecer chocante que en una obra colectiva, dedicada a la coordinación de la Seguridad Social en Europa, figure una aportación relativa a la participación de los inmigrantes en el ámbito local.

Nosotros en cambio estimamos que, con toda propiedad, los temas de inmigración, y de participación de las personas inmigrantes, encuentran una más que estrecha relación con los sistemas de Seguridad Social en los modernos Estados europeos.

Pese al incuestionable avance del neoliberalismo, que desde luego pretende anular conquistas sociales que, incluso, han sustentado la construcción de la Europa comunitaria, pese a ello decimos, aún no ha desaparecido del inconsciente colectivo europeo la idea del Estado del bienestar, un Estado que, aun manteniendo reglas como la de la libre competencia o la economía de mercado, trata de brindar una protección segura a sus ciudadanos.

En ese sentido, la coordinación de la Seguridad Social en Europa, o por mejor decir, la coordinación de los diversos sistemas europeos de Seguridad Social, no sólo pretende, o no sólo debe pretender a nuestro juicio, una mera homologación de las prestaciones y requisitos de acceso a las mismas en los distintos países, sino también incrementar la protección de la ciudadanía frente a los riesgos sociales.

Uno de los objetivos de la pretendida coordinación, de los sistemas de seguridad social europeos, es hacer viables derechos como el de libre circulación y establecimiento, esto es, entre otras cosas la posibilidad de que los ciudadanos se trasladen de un país a otro y ejerzan su actividad profesional en el de elección. No cabe duda de que, para facilitar tales derechos, la coordinación en materia de Seguridad Social es un dato esencial (así, el nacional de un Estado que se traslade a otro a trabajar sabe que ello no le supondrá merma en sus derechos de Seguridad Social), pero no el único a tener en cuenta.

Efectivamente, el resto de condiciones de vida y trabajo, a disfrutar en su caso en el país de destino, también habrán de influir muy seriamente a la hora de adoptar una decisión. Y es justamente aquí donde queríamos llegar: las políticas migratorias (entendiendo por tales, a nuestros efectos, las políticas públicas con incidencia en la población inmigrante) pueden ser un complemento perfecto de aquella coordinación de los sistemas de Seguridad Social, al punto de caminar ambos factores en la misma dirección; o bien pueden tales políticas convertirse en un contrapunto que deje vacíos de

contenido los grandes pronunciamientos comunitarios. De ahí su importancia y su relación con la coordinación en materia de Seguridad Social.

II. La esfera de las competencias municipales y la población inmigrante

Lo expuesto en el apartado anterior, en relación con las políticas migratorias, puede aplicarse por supuesto a nivel estatal, y en casos como el de España autonómico, esferas ambas en que nada menos que la ley puede apuntar en uno u otro sentido.

Pero ello no sólo resulta acertado para los niveles nacional y autonómico: también en el local, pese a que obviamente sus competencias no alcanzan rango legislativo, revisten importancia las políticas seguidas en relación con los inmigrantes. Es más, sin necesidad de grandes esfuerzos intelectuales, cabe decir que en el ámbito municipal pueden tomarse decisiones cuya repercusión práctica sea tan relevante, o más, que las adoptadas en los territorialmente superiores, y ello por una razón básica: siendo la local la Administración más cercana al ciudadano, trata por definición de atender problemas o circunstancias que constituyen el día a día de las personas, día a día que en muchos casos es lo primordial para la subsistencia en condiciones dignas.

Lo dicho puede fácilmente comprobarse con una simple ojeada a las competencias de los municipios en nuestro país.

Según el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, el municipio ejercerá competencias sobre las siguientes materias:

a. Seguridad en lugares públicos

b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.

c. Protección civil, prevención y extinción de incendios.

d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.

e. Patrimonio histórico-artístico.

f. Protección del medio ambiente.

g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.

h. Protección de la salubridad pública.

i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

j. Cementerios y servicios funerarios.

k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

l. Suministro de agua y alumbrado público: servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

ll. Transporte público de viajeros.

m. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

n. Participar en la programación de la enseñanza y co-operar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria».

Naturalmente, tales competencias se ejercen a favor de la ciudadanía toda, de los residentes en definitiva en el municipio, sean nacionales o extranjeros, nativos o inmigrantes (y, por supuesto, sean éstos comunitarios o extracomunitarios). Ahora bien, por las especiales características de la población inmigrante, no cabe duda de que las normas y actuaciones que en desarrollo de algunas de

esas materias se produzcan pueden incidir, grandemente, en el nivel o condiciones de vida de tales personas. Unos pocos ejemplos nos servirán:

- a) Piénsese en la promoción de viviendas, de cara a que los inmigrantes trasladados para ejercer una actividad profesional puedan acceder a un hogar digno.
- b) O repárese en la prestación de servicios sociales y la promoción social. Por regla general, los trabajadores inmigrantes no suelen ser personas de elevada capacidad económica.
- c) Piénsese también en la importancia que la gestión del transporte público puede tener a la hora de aceptar ofertas de trabajo.
- d) Un último ejemplo: las actividades culturales encaminadas a la población inmigrante, desde el simple aprendizaje de nuestra lengua, hasta una mayor comprensión de las tradiciones aquí existentes. Pero también a la inversa: de cara a la denominada «normalización», puede jugar un importante papel la difusión de sus tradiciones de origen, tendente ello a que los nativos comprendan el esquema mental de quien deja de ser un extranjero para convertirse en un vecino.

Si acudimos ahora al nivel autonómico, vemos cómo el Estatuto de Autonomía para Andalucía contiene un elenco similar al de la Ley de Bases de Régimen Local. Señala así el artículo 92.2 del Estatuto, como competencias de los ayuntamientos, las siguientes:

- «a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.*
- b) Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.*
- c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.*
- d) Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de residuos;*

limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.

e) Conservación de vías públicas urbanas y rurales.

f) Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas.

g) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz.

h) Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública.

i) La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.

j) Defensa de usuarios y consumidores.

k) Promoción del turismo.

l) Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales.

m) Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público.

n) Cementerio y servicios funerarios.

ñ) Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes».

Mencionemos finalmente la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Importante a nuestros efectos son dos de sus preceptos.

De un lado el artículo 7, que viene a conferir a los municipios un prácticamente ilimitado campo de actuación. Según dicho artículo, podrán tales entes locales «promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», comunidad que incluye obviamente la población inmigrante.

De otro el artículo 17, que permite la delegación de competencias «a la instancia territorial más idónea en función del mejor ámbito de prestación de los servicios», instancia que en muchos casos será la municipal.

Tan sólo hemos pretendido resaltar en este apartado los efectos que, en definitiva, el ejercicio de las competencias municipales puede desplegar sobre las condiciones de vida de los inmigrantes, diseñándose desde las instancias locales políticas que, en lo que nos afecta, faciliten la libre circulación y establecimiento, convirtiéndose así en complemento de la coordinación de los sistemas europeos de Seguridad Social.

III. La participación de los inmigrantes en el diseño de las políticas municipales: el ejemplo sevillano

A. La población inmigrante en la sociedad sevillana

Sentada ya la trascendencia de las políticas migratorias de cara a las condiciones de vida de la población inmigrante, hemos también de tener en cuenta cómo es comúnmente sentida la necesidad, en el diseño de las políticas públicas, de mecanismos de participación y consulta de los interesados.

Ambas ideas presiden la constitución en Sevilla del Consejo Municipal de Participación del Migrante, aprobada el pasado 18 de abril. La propuesta, defendida en el Pleno por el Primer Teniente de Alcalde D. Antonio Rodrigo Torrijos, constataba en primer lugar el hecho migratorio: «Es palpable en la sociedad actual de la ciudad de Sevilla, que el fenómeno de la inmigración es creciente y de gran importancia para la ciudad en su conjunto», importancia que se traduce, en lo que nos interesa, en que la mayoría de la población inmigrante se encuentra en edad de trabajar:

«La mayor parte de la población extranjera se encuadra en el intervalo de edad de 16 a 64 años, intervalo que corresponde con la considerada edad activa para trabajar; el siguiente intervalo de edad, aunque significativamente desmarcado, es el de 0 a 15 años, mientras que el rango minoritario es el que encuadra a personas mayores de 64 años».

Destacaba también la exposición de motivos de la propuesta aprobada que, «respecto a la situación de la población inmigrante en el ámbito laboral, en Sevilla hay un total de 23.717 afiliaciones a la Seguridad Social, siendo el régimen general donde se agrupa el mayor número de personas afiliadas».

Partiendo de estos datos, se concretaba a continuación la finalidad de la propuesta: «Se pretende abordar el tema desde la perspectiva integral de la situación y cuyo fin último sea el de la plena incorporación de la población migrante en nuestra sociedad, actuando conjuntamente desde las diferentes Áreas y Delegaciones Municipales implicadas». Incorporación pues de la población inmigrante, para lo que —y esto conecta claramente con lo dicho por nosotros en el apartado 2— resulta un buen referente el uso que se haga de los servicios públicos: «Con este consejo se pretende que la integración de los migrantes esté sustentada en el principio de normalización, favoreciendo su integración gradual desde el momento de la propia llegada, siendo un buen indicador de la misma el grado de utilización normalizada de los servicios públicos».

Acordada pues la constitución del Consejo Municipal de Participación del Migrante, en las líneas que siguen pretendemos dar a conocer las líneas básicas que presidirán su reglamento regulador. Digamos que éste se encuentra, a la fecha de redacción de estas líneas (principios de mayo de 2008), en fase de borrador; con todo, no creemos varíe en exceso la situación final de lo que aquí expon-

dremos, pudiendo el lector hacerse una idea muy aproximada de cómo quedará el texto final.

B. Naturaleza y composición del Consejo Municipal de Participación del Migrante

Según el artículo 1 del borrador de reglamento, el Consejo Municipal de Participación del Migrante «se constituye [como] un órgano colegiado consultivo, de participación y debate de todos los agentes implicados en el fenómeno de la inmigración, tanto de la sociedad de acogida como de los representantes de los inmigrantes».

De su carácter consultivo y de participación deriva su composición, conformada por representaciones tanto del Ayuntamiento como de la población inmigrante.

En cuanto a las primeras, forman parte del Consejo las Delegaciones de Relaciones Institucionales, Juventud y Deportes, Infraestructuras para la Sostenibilidad, Participación Ciudadana y demás «cuyas competencias tengan carácter transversal con el colectivo de inmigrantes», a lo que se añade un miembro del Servicio Operativo Mínimo de Atención al Inmigrante, programa de primera atención a los inmigrantes, con intervención de entidades privadas, subvencionado con fondos municipales. Se pretende pues la participación de toda la Administración municipal cuyas competencias puedan incidir en la población inmigrante.

Por lo que hace a esta última, su participación es confiada a las «entidades de inmigrantes», término amplio si se quiere pero que cumple a nuestro juicio una doble función: de un lado que el sector esté representado por sí mismo, no por entidades —nativas— de apoyo o solidaridad; de otro fomentar el asociacionismo de los interesados.

C. Funciones del Consejo

Naturalmente, lo importante en todo órgano de este tipo reside,

además de en la participación de los interesados, en la labor que pueda desarrollar. El elenco de funciones atribuidas es desde luego bastante amplio:

- Constituirse como un foro de diálogo y cauce de participación y debate de todos los agentes implicados en el fenómeno de la inmigración, tanto de la sociedad de acogida como de los representantes de los inmigrantes.
- Formular propuestas y recomendaciones tendentes a promover la integración social de los inmigrantes.
- Recabar y canalizar propuestas de las organizaciones sociales que trabajan con inmigrantes para su discusión y asunción, en su caso, por parte de las Administraciones públicas.
- Conocer los programas y actividades que se llevan a cabo en materia de inmigración por todas las Administraciones competentes.
- Promover estudios e investigaciones sobre la integración social de los inmigrantes de origen extranjero y presentar propuestas sobre políticas de integración social del colectivo.
- Actuar como órgano activo de lucha contra el racismo, la xenofobia y por la tolerancia, haciendo campaña activa en los medios de comunicación sobre la imagen del inmigrante.
- Favorecer con iniciativas propias la mejora de las relaciones interétnicas y la difusión de las distintas culturas presentes en la ciudad.
- Mantener contactos e intercambios con otros órganos análogos, de ámbito local, autonómico, nacional e internacional.
- Emitir informes y demás proyectos que en esta materia pudiera desarrollar el Ayuntamiento.
- Emitir informe con carácter preceptivo, y antes de su aprobación provisional por el Pleno del Ayuntamiento, sobre cualquier actuación que éste vaya a realizar en referencia al colectivo de inmigrantes de la ciudad.
- Emitir dictámenes sobre los asuntos que, con carácter facultativo,

le sean solicitados por el Gobierno Municipal y el Pleno de la Corporación en esta materia.

- Elaborar informes y estudios por propia iniciativa sobre cuestiones de su interés que afecten al desarrollo y aplicación de la normativa en vigor referida al colectivo de inmigrantes.
- Elevar a los órganos municipales competentes las propuestas y conclusiones elaboradas.
- Realizar actividades divulgativas, formativas, jornadas, encuentros, conferencias, congresos, concursos u otras relacionadas con sus funciones y de los miembros que lo componen.
- Cualesquiera otras que las disposiciones legales puedan encomendarle.

Para el desarrollo de tan importantes funciones, el Consejo puede requerir del Ayuntamiento cuanta información y documentación precise, y también solicitar información de otras Administraciones u organizaciones. Se prevé su funcionamiento en Pleno y en Comisión Permanente, debiendo aquél celebrar una sesión ordinaria trimestral (extraordinariamente puede ser convocado por la Presidencia, que corresponde al titular de la Delegación de Relaciones Institucionales, o por decisión de la mayoría de sus componentes).

IV. A modo de conclusión

De cuanto antecede creemos podemos destacar lo siguiente:

- 1) La coordinación de los sistemas de Seguridad Social resulta un elemento básico para hacer efectivos los derechos de libre circulación y residencia.
- 2) Junto a lo anterior, también revisten interés las políticas públicas con incidencia en la población inmigrante, al punto de convertirse en complemento de aquella coordinación.
- 3) Los municipios, por su propio ámbito competencial y su cercanía al ciudadano, constituyen marco privilegiado en que lo anterior puede tener cabida. Muchas de las políticas municipa-

les pueden redundar en las condiciones en que los trabajadores inmigrantes desarrollen su actividad profesional.

Sentado todo ello, estimamos que, con mecanismos como el Consejo Municipal de Participación del Migrante en el Ayuntamiento de Sevilla:

- a) El diseño de las políticas municipales gozará de lo que podríamos denominar un plus de legitimidad, pues la opinión de los principales afectados habrá tenido oportunidad de hacerse oír previamente.
- b) Esas políticas estarán revestidas de un mayor apego a la realidad: los gestores municipales dispondrán de un instrumento que les acerque dicha realidad.
- c) Por último, el desarrollo de tales políticas, en tanto que surgidas de un proceso de consenso, será seguramente más eficaz.